Организация Объединенных Наций S/2005/635



Совет Безопасности

Distr.: General
7 October 2005
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 7 октября 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности

Как Вам известно, после рассмотрения Советом Безопасности моего доклада о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) от 23 мая 2005 года (S/2005/335 и Corr.1) я назначил г-на Кая Эйде (Норвегия) моим Специальным посланником по проведению всеобъемлющего обзора положения в Косово (Сербия и Черногория). Этот обзор проводился для того, чтобы выяснить, имеются ли в Косово условия для перехода к политическому процессу, призванному определить его будущий статус, в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и соответствующими заявлениями его Председателя. Г-н Эйде представил мне свой доклад, который я прилагаю к настоящему письму.

Как указывается в докладе, г-н Эйде пришел к выводу, что, несмотря на то, что осуществление соответствующих стандартов в Косово является неравномерным, пришло время переходить к следующему этапу политического процесса. С учетом оценки, представленной в докладе, и проведенных мною дальнейших консультаций, в частности с моим Специальным представителем г-ном Сёреном Ессен-Петерсеном, я согласился с выводом, который сделал г-н Эйде. В связи с этим я намерен начать подготовку к возможному назначению, с учетом результатов предстоящих обсуждений в Совете, Специального посланника для руководства процессом определения будущего статуса Косово. При выполнении этих деликатных функций Специальный посланник будет учитывать интересы и опасения данного субрегиона. Я хотел бы подчеркнуть, что осуществление стандартов должно продолжаться, но с большей приверженностью этому делу и с большей результативностью. Прогресс в этой области является непреложным условием успеха и устойчивости любого процесса, связанного с определением будущего статуса.

В связи с тем, что доклад, представленный г-ном Эйде, носит всеобъемлющий характер, я не намерен на этот раз представлять Совету Безопасности отдельный доклад о деятельности МООНК. Таким образом, мой следующий периодический доклад о МООНК будет представлен к концу января 2006 года.

Я хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы выразить г-ну Эйде свою признательность за его согласие взять на себя выполнение этой важной задачи и за подготовку доклада, заслуживающего самой высокой оценки, а также за его усилия, направленные на создание условий, способствующих подвижкам в политическом процессе.

05-54071 (R) 131005 141005

0554071

Буду признателен за доведение прилагаемого доклада до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

Приложение

Всеобъемлющий обзор положения в Косово

Резюме

В настоящем докладе содержится всеобъемлющий обзор положения в Косово, проводившийся для того, чтобы выяснить, имеются ли там условия для развертывания и осуществления процесса определения его будущего статуса. Этот обзор использовался также для того, чтобы добиться прогресса на местах и содействовать созданию условий, способствующих подвижкам в политическом процессе.

После периода политического застоя и повсеместного разочарования Косово вступило в новый период динамичного развития. Политический процесс активизировался и уже набирает силу. Он основывается на комплексной политической стратегии, которая предусматривает перспективу осуществления процесса определения будущего статуса.

Важным аспектом этого этапа динамичного развития является процесс осуществления стандартов. До настоящего времени этот процесс носил неравномерный характер. Особого прогресса удалось добиться в деле создания новых институциональных рамок. После окончания конфликта в 1999 году в Косово возник полный институциональный вакуум. К настоящему времени в крае создан весь комплекс институтов, включающий исполнительные, законодательные и судебные органы, действующие на центральном и на местном уровнях. Существенный прогресс был также достигнут в деле создания устойчивой правовой основы. Скупщина, правительство и МООНК активно осуществляют законодательную деятельность, которая охватывает важные области общественной жизни и экономики. В Косово созданы системы, обеспечивающие коммунальные услуги почти во всех его районах. Формируется и гражданская служба. В течение последнего периода была проделана большая работа, связанная с передачей полномочий. Местные руководители постепенно берут на себя ответственность за вверенные им институты. Созданию новых институтов препятствует весьма распространенная среди политических деятелей тенденция считать себя ответственными перед их политическими партиями, а не перед народом, которому они служат. В связи с этим назначения на должности, как правило, осуществляются на основе политической и клановой принадлежности без учета компетентности претендентов.

Косовские сербы предпочитают не участвовать в работе центральных политических институтов и имеют свои параллельные структуры для оказания услуг в сфере здравоохранения и образования. Они опасаются, что в любом политическом институте центрального уровня их участие будет иметь лишь символическое значение, и по существу они будут лишены возможности добиваться каких-либо ощутимых результатов. Для того чтобы разубедить их в этом, косовские албанцы сделали немногое. Возвращение в Скупщину представителей косовских сербов отвечает интересам этой группы населения, и партии косовских албанцев должны стимулировать этот процесс. Белграду также следует отказаться от своего негативного отношения к участию косовских сербов.

Что касается экономики, то в этой области удалось добиться существенного прогресса. Во многих важных областях были созданы экономические структуры и действует современное законодательство. Однако нынешняя экономическая ситуация не внушает оптимизма. В Косово по-прежнему сохраняется высокий уровень безработицы, а нищета является повсеместным явлением. Серьезные проблемы представляют отсутствие поступлений в государственный бюджет и устаревший энергетический сектор. Для улучшения ситуации в этих областях необходимо предпринять энергичные усилия. Однако наряду с этим намечаются и положительные долгосрочные перспективы. На продвинутом этапе находится процесс приватизации. Она может оказать прямое и положительное воздействие на всю экономику Косово, поскольку многие государственные предприятия не работают. Вместе с тем процесс приватизации может привести к этнической дискриминации при трудоустройстве и отразится на устойчивости общин этнических меньшинств, поэтому необходимо не допускать таких негативных последствий. Косово располагает ценными и неосвоенными природными ресурсами, которые могут превратить его в экспортера электроэнергии в регионе, испытывающем ее дефицит.

Если в Косово начнется процесс определения его будущего статуса, это, безусловно, окажет положительное воздействие на его экономику. Однако власти Косово должны понять, что решение их проблем не может зависеть от международного сообщества. Они должны сами принимать меры, направленные на устранение недостатков. Инвестиции и интеграция будут зависеть не только от статуса, но и от предсказуемости и стабильности Косово, и от соблюдения в нем правозаконности.

В настоящее время соблюдению правозаконности препятствует отсутствие возможностей и готовности обеспечивать соблюдение законов на всех уровнях. Соблюдение законов в Косово пока еще должным образом не укоренилось, и механизмы, обеспечивающие их соблюдение, еще не развиты в достаточной степени. Косовская полицейская служба (КПС) постепенно берет на себя новые и более сложные задачи, однако ей по-прежнему трудно бороться с преступлениями более серьезного характера или с преступлениями, имеющими этнический аспект. Система правосудия Косово считается самым слабым его институтом, однако особую обеспокоенность вызывает система гражданского правосудия, поскольку объем нерассмотренных дел постоянно увеличивается, и на сегодняшний день он уже составляет несколько десятков тысяч. Косовской полицейской службе и системе правосудия трудно вести борьбу с серьезной преступностью, включая организованную преступность и коррупцию. Борьбу с этими видами преступности затрудняют семейная или клановая солидарность, запугивание свидетелей, а также сотрудников правоохранительных и судебных органов. Что касается борьбы с межэтнической преступностью, то здесь правоохранительные органы также не располагают достаточным потенциалом.

Считается, что наиболее серьезную угрозу стабильности Косово и устойчивости его институтов представляют организованная преступность и коррупция. Эта преступность является широко распространенным явлением, однако об ее уровне судить трудно. Правительство не принимает необходимых административных и законодательных мер для борьбы с организованной преступностью и пресечения коррупции во временных структурах.

Полиция и судебные органы Косово еще не располагают достаточным потенциалом, поэтому к передаче полномочий в этих областях следует относиться с большой осторожностью. В глубоко расколотом обществе, которое еще восстанавливается от постконфликтной травмы, при создании министерства юстиции и министерства внутренних дел может сложиться впечатление, что они попали под контроль какой-то одной политической партии или какой-то одной этнической группы. Передачу полномочий в таких крайне важных областях нельзя осуществлять без жесткой политики надзора, вмешательства и санкционирования. С учетом ограниченных возможностей полиции и судебной системы потребуется дальнейшее присутствие международной полиции с исполнительными полномочиями в важнейших областях. Осуществляемое в настоящее время сокращение численности международных судей и прокуроров является преждевременным, и его необходимо срочно пересмотреть.

Что касается основ многоэтнического общества, то здесь складывается весьма неблагоприятная ситуация. Руководителям Косово и международному сообществу необходимо срочно принять меры, с тем чтобы исправить это положение. Общее положение в плане безопасности является устойчивым, но непрочным. Регистрируется лишь небольшое число преступлений, включая и межэтнические преступления. Однако на местах складывается сложное и тревожное положение, особенно для общин меньшинств. Незначительные инциденты и случаи проявления межэтнического насилия часто не учитываются. Это негативно отражается на свободе передвижения. Для исправления этой ситуации необходимо будет осуществлять более строгое судебное преследование. Когда виновные в совершении преступлений остаются на свободе, создается атмосфера безнаказанности. Белграду следует воздерживаться от подстрекательских заявлений, которые могут способствовать ухудшению обстановки в плане безопасности.

Одной из самых безотлагательных задач в плане создания подлинно многоэтнического общества является обеспечение соблюдения имущественных прав. В настоящее время имущественные права и не соблюдаются, и не обеспечиваются. Огромное число сельскохозяйственных и торговых объектов недвижимости по-прежнему заняты незаконно, что во многом препятствует их возвращению и обеспечению устойчивых средств к существованию.

Общий процесс возвращения населения по-существу остановился. Во многих местах этому не способствует общая обстановка. Во многих случаях многоэтничность не рассматривается в качестве одной из целей. Какие-либо достоверные статистические данные найти трудно, однако, по широко распространенному мнению, в настоящее время Косово покидает столько же или даже больше косовских сербов, сколько их возвращается назад. Для обеспечения устойчивого процесса возвращения ему необходимо будет оказывать поддержку и уделять внимание на протяжении более продолжительного периода времени, в частности, для расширения доступа к услугам и восстановления во владении землей. Большее внимание необходимо будет также уделять и тем, кто остался.

Процессу возвращения препятствует то обстоятельство, что помощь оказывается лишь тем, кто возвращается к местам своего первоначального проживания. Необходимо рассмотреть вопрос о применении более гибкой политики оказания помощи, с тем чтобы можно было оказывать поддержку возвращению людей в места, где они могут теперь жить, а не только в места, где они когда-то

жили. Однако в связи с этим необходимо принять меры для того, чтобы эта более гибкая политика не использовалась для политических махинаций.

Тот факт, что на территории Косово по-прежнему существуют лагеря, является позором для его руководящих структур и международного сообщества. Особое беспокойство вызывают лагеря для цыган в Плементине и Зитковаце. Существованию этих лагерей следует положить конец в самом безотлагательном порядке.

Места отправления религиозных обрядов и учреждения сербской православной церкви имеют исключительно важное значение для духовной жизни косовских сербов. Эти объекты являются также частью мирового культурного наследия. Вокруг них необходимо создать «защитное пространство», причем с участием международного сообщества, с тем чтобы сделать их менее уязвимыми от политических манипуляций.

Для достижения устойчивого процесса возвращения и создания жизнеспособных общин меньшинств потребуется провести более широкую децентрализацию. Необходимо будет расширить полномочия полиции, органов правосудия, образования, культуры, средств массовой информации и экономики. Это позволит наладить горизонтальные связи между муниципалитетами, в которых косовские сербы составляют большинство. Это будет также способствовать постепенному переходу параллельных структур в законные образования. Однако эта деятельность не должна ставить под угрозу центральные учреждения Косово или ослаблять полномочия Приштины. Международное сообщество должно быть готово к оказанию помощи в создании механизмов для более широкой децентрализации.

Для определения будущего статуса Косово не будет какого-либо подходящего момента. Определение статуса по-прежнему будет крайне чувствительным политическим вопросом. Тем не менее общая оценка положения позволяет сделать вывод о том, что пришло время начать этот процесс. Тот политический процесс, который осуществляется в настоящее время, должен продолжаться. Основывающийся на комплексной стратегии, он обеспечивает Косово политическую перспективу. Этот процесс позволил перейти от политического застоя к периоду надежд, и необходимо сделать все возможное, для того чтобы не допустить возвращения к застою.

Крайне необходимо добиться дальнейшего прогресса в деле осуществления стандартов. Откладывание процесса определения будущего статуса на более поздний период вряд ли принесет какие-либо дополнительные и ощутимые результаты. Однако переход к этому процессу влечет за собой опасность того, что все внимание будет сосредоточено на статусе в ущерб осуществлению стандартов. Для того чтобы процесс осуществления стандартов продолжался, потребуется приложить энергичные усилия. В процессе определения будущего статуса Косово международное сообщество будет иметь в своем распоряжении мощный рычаг для продвижения вперед процесса осуществления стандартов. Этот рычаг необходимо использовать в полной мере. Должное осуществление процесса определения будущего статуса Косово позволит добиться дальнейшего прогресса в деле осуществления стандартов.

В настоящее время в Косово, Белграде и в регионе в целом складывается общее мнение относительно того, что процесс определения будущего статуса все же начнется. В ходе проведения всеобъемлющего обзора у собеседников отмечалась все бóльшая готовность к такому процессу. Кроме того, всем сторонам хотелось бы добиться ясности в отношении будущего статуса Косово. Крайне важно, чтобы этот процесс осуществлялся в период, когда международное сообщество еще присутствует в Косово в достаточной степени.

Продвижение вперед в процессе определения будущего статуса требует осторожности. В него необходимо вовлечь все стороны и удержать их в нем на всем его протяжении. Конечный результат этого процесса должен быть стабильным и устойчивым. Для него не следует устанавливать какие-либо искусственные крайние сроки. После начала осуществления этого процесса его уже нельзя будет блокировать, его будет необходимо довести до конца.

Для продвижения этого процесса вперед международному сообществу потребуются силы. Выполняя свой мандат в этих трудных условиях, Организация Объединенных Наций проделала впечатляющую работу, заслуживающую доверия. Однако ее влияние в Косово ослабевает. Косово находится в Европе, где существуют сильные региональные организации. В будущем именно эти организации, и в частности Европейский союз (ЕС), будут играть в Косово наиболее важную роль. Они будут иметь возможности для оказания на Косово необходимого воздействия и смогут предложить ему определенные перспективы в рамках процесса европейской интеграции.

Процесс определения будущего статуса должен сопровождаться четким и ясным заявлением международного сообщества относительно того, что оно твердо намерено оставаться в Косово и оказывать поддержку этому процессу и его результатам. В ближайшей перспективе Европейскому союзу следует рассмотреть вопрос о расширении своего присутствия на местах. После определения будущего статуса Европейскому союзу предстоит сыграть более важную роль, в частности в том, что касается полиции и правосудия, а также в обеспечении контроля за процессом осуществления стандартов и в оказании поддержки этому процессу. Свое присутствие должна будет сохранить и Организация Североатлантического договора (НАТО). Для обеспечения видимого подтверждения продолжающегося участия Соединенные Штаты должны быть по-прежнему задействованы в Силах для Косово (СДК). Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) располагает ценным опытом и знаниями в своей сфере деятельности. Ее присутствие будет по-прежнему необходимо. Необходимо рассмотреть вопрос о назначении высокого представителя или создании какого-либо аналогичного механизма, прочно закрепленного в структуре Европейского союза, при этом участие более широкого международного сообщества должно продолжаться. В областях, связанных с межэтническими проблемами, следует предусмотреть боннский вариант разделения полномочий.

«Дорожная карта» интеграции Косово в международные структуры обеспечит ему реальные перспективы на будущее. Для интеграции Белграда в рамки евро-атлантического сотрудничества также потребуются стимулы. Решение Европейского союза начать с Сербией и Черногорией переговоры относительно соглашения о стабилизации и ассоциации является важным шагом вперед в этом направлении.

Определение будущего статуса Косово само по себе будет крайне сложной задачей. Международное сообщество должно сделать все возможное для обеспечения того, чтобы этот статус — каким бы его ни определили — не оказался несостоявшимся. Начало процесса определения будущего статуса не означает переход к последнему этапу, это — лишь следующий этап международного присутствия.

Введение

1. После представления Вашего доклада о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) от 23 мая 2005 года (S/2005/335 и Corr.1) Вы попросили меня провести всеобъемлющий обзор положения в Косово, руководствуясь соответствующими полномочиями. Этот обзор охватывал широкий круг вопросов, однако особое внимание уделялось выяснению того, имеются ли в Косово условия для развертывания и осуществления процесса определения его будущего статуса. Я стремился использовать возможности, которые предоставляло мне проведение этого обзора, для оказания содействия прогрессу на местах и для содействия созданию условий, способствующих дальнейшему развитию политического процесса.

2. Что касается непосредственного проведения обзора, то я хотел бы особо отметить те десять дней, проведенных в поездке по различным районам Косово, где во многих городах и больших и маленьких деревнях мы стремились встретиться с максимальным количеством их жителей. Эта поездка позволила нам увидеть то, что не могли показать встречи в Приштине, — как живут люди в различных районах Косово, трудности, с которыми они сталкиваются, и их надежды и опасения относительно своего будущего. Для того чтобы получить четкое представление о положении на местах и разобраться в сложной политической обстановке, мы провели широкие консультации с политическими лидерами в Белграде и Приштине; высокопоставленными представителями государств — членов Совета Безопасности и ключевых государств-членов, в частности тех, которые входят в состав Контактной группы, и соседей по региону, а также с представителями региональных организаций (Европейский союз, ОБСЕ, НАТО и Совет Европы); МООНК и другими представителями Организации Объединенных Наций на местах и Центральных учреждений Организации Объединенных Наций. Я хотел бы выразить всем нашим собеседникам свою глубокую признательность за их открытость и гостеприимство, с которым они нас принимали, а также за поддержку, которую нам оказала МООНК.

3. Изложенные ниже соображения и рекомендации отражают мое тщательно взвешенное мнение относительно того, на каком этапе мы сейчас находимся и как нам следует действовать дальше в соответствии с резолюцией 1244 (1999).

Контекст

4. Нынешний политический ландшафт, конечно же, необходимо рассматривать в свете тех глубоких перемен, которые произошли в Косово после окончания конфликта в 1999 году. В тот период сотни тысяч косовских албанцев возвратились в Косово и начали налаживать свою жизнь. Большинство косовских сербов покинули свои дома. Косово представляло собой общество, в котором страдания и разрушения выпали на долю всех общин. Экономика лежала в руинах. Не существовало никаких демократических институтов. В соответствии с резолюцией 1244 (1999) в Косово была создана международная администрация.

5. С тех пор там осуществляется всеобъемлющий процесс восстановления. Восстановлены дома. Созданы новые институты, охватывающие все аспекты жизни общества. Несмотря на трудные условия, началась перестройка эконо-

мики. В крае, в котором отсутствуют прочные демократические традиции, практически с нуля создается новое демократическое общество. Еще не окрепшие учреждения Косово пытаются решать проблемы, связанные с созданием прочной правовой основы, оказанием всему населению необходимых услуг и обеспечением его безопасности. В целях обеспечения руководства и оказания содействия восстановлению и развитию Косово в 2003 году был создан механизм для обзора осуществления соответствующих стандартов. Эта инициатива была направлена на то, чтобы помочь Косово добиться прогресса, который позволит начать процесс определения его будущего статуса. Однако здесь во все большей степени складывается мнение, что международное сообщество сдерживает этот процесс, не желая заниматься решением этого важнейшего вопроса. В связи с этим усиливается чувство разочарования и безопасности.

6. Конфликт, завершившийся в 1999 году, оказал глубокое воздействие на отношения между различными общинами Косово и, в частности, между косовскими албанцами и косовскими сербами. С 1989 года власти в Белграде контролировали инструменты власти. Косовские сербы жили под защитой Белграда, который сохранял свою власть над этим краем. После завершения конфликта в 1999 году косовские сербы стали свидетелями того, как инструменты власти постепенно перешли к временным институтам самоуправления, в которых преобладает этническое большинство. Такие радикальные перемены оказали глубокое психологическое и политическое воздействие как на общину большинства, так и на общины меньшинств.

7. Сегодня косовские албанцы демонстрируют большую уверенность в своих силах и занимают более твердую позицию. По вполне понятным причинам они определяют себя в качестве правящего большинства населения. Такое представление о себе в значительной степени сформировано под воздействием противоречивых событий, личностей и символов и во многих случаях в противовес идентификации косовских сербов и других общин. Такое явление наблюдается во многих обществах, находящихся на постконфликтном этапе. К этой новой уверенности косовских албанцев в своих силах примешивается сохраняющееся чувство неопределенности в отношении того, что может сделать Белград, чтобы они не смогли реализовать свои планы, касающиеся политического устройства. Они рассматривают косовских сербов в качестве инструмента политики Белграда и, таким образом, в качестве составной части сохраняющейся угрозы их будущему.

8. Со своей стороны, косовские сербы пытаются сохранить свою самобытность. Они испытывают на себе давление, затрагивающее важные элементы этой самобытности, такие, как язык, культура и религиозное наследие, а также их экономическое выживание. Другие более мелкие общины подвергаются дальнейшей маргинализации — политической, экономической и культурной. В ряде случаев они подвергаются ассимиляции.

9. Ощущение застоя и напряженность в отношениях между косовскими албанцами и косовскими сербами стали причинами вспышки насилия, которая произошла в марте 2004 года. Она стала свидетельством того, что проблемы межэтнических отношений заслуживают самого серьезного внимания и что необходимо в срочном порядке принять меры к тому, чтобы у населения появилось большая определенность в отношении политических перспектив. Между-

народное сообщество не может и далее придерживаться политики, которая считается политикой статус-кво.

10. В докладе, представленном Вам 6 августа 2004 года (S/2004/932 от 30 ноября 2004 года), была предложена «дорожная карта» для выхода из политического застоя и перехода к более динамичному политическому процессу. В этой «дорожной карте» изложена всеобъемлющая стратегия, направленная на активизацию политической деятельности, которая позволит начать процесс определения будущего статуса. Эта стратегия основывается на убежденности в том, что решение вопроса о будущем статусе Косово уже нельзя откладывать на более продолжительный период времени. Опасность, которую влечет за собой продолжение политики выжидания — в плане разочарования в политическом, экономическом и социальном положении, — скоро будет гораздо более значительной, чем опасность, связанная с процессом определения будущего статуса.

11. Настоящий доклад призван дать всеобъемлющую оценку политической ситуации по прошествии одного года, и в нем более подробно рассматриваются перспективы процесса определения будущего статуса. Для определения того, пришло ли время начинать этот процесс, необходимо провести общую оценку положения в Косово, далеко не ограничиваясь лишь оценкой осуществления соответствующих стандартов. Общая оценка положения должна включать соображения, касающиеся более общих событий в Косово, региона, как такового, и деятельности международного сообщества. Главный вопрос заключается в том, достигнут ли уже достаточный уровень политической зрелости и готовности для начала этого процесса или такое решение по-прежнему является преждевременным.

12. Сегодня в Косово происходят новые динамичные события. Процесс осуществления стандартов является важной составной частью этой динамики. Он обеспечивает тот стимул, которого не хватало в последние годы. Однако этот процесс имеет далеко идущие цели, которые не могут быть достигнуты за короткий период времени. Это было особо подчеркнуто в вышеупомянутом докладе от 6 августа 2004 года. Процесс осуществления стандартов потребует постоянных и целенаправленных усилий, которые должны осуществляться и во время процесса определения будущего статуса Косово, и даже после его завершения. Нереалистичные ожидания не позволят добиться прогресса, а лишь усилят ощущения застоя в обществе. В связи с этим может усилиться соблазн превратить процесс осуществления стандартов в создание видимости такого процесса в ущерб результатам, достигнутым на местах.

13. В то же время без должного прогресса в деле осуществления стандартов процесс определения будущего статуса может нанести ущерб усилиям, направленным на укрепление правозаконности, что может отразиться на всем населении Косово, независимо от его этнической принадлежности. Такой процесс может представлять бо́льшую опасность для общин меньшинств Косово, а также поставить под угрозу его многоэтнический характер. Отсутствие внутренней стабильности в Косово еще более затруднит определение и осуществление жизнеспособного будущего статуса.

14. Международное сообщество затратило огромное количество энергии на процесс осуществления стандартов. Оно вовлекло лидеров Косово в общие усилия, осуществляемые на широком основе. В правительстве Косово были

созданы структуры, призванные облегчить процесс осуществления стандартов, который стал центральным элементом его деятельности и способствовал совершенствованию административной культуры. Сам процесс стал одним из главных достижений.

15. Многие из тех, кто участвует в этом процессе — а в нем участвуют представители всех общин, — твердо привержены его успешному осуществлению. Они стремятся создать общество с европейскими перспективами, основанное на эффективном управлении и верховенстве закона. Общим стимулом для косовских албанцев является стремление начать процесс определения будущего статуса. Однако в их среде прослеживается тенденция рассматривать осуществление стандартов в качестве требования, навязанного со стороны, и что они должны выполнять его, с тем чтобы получить возможность начать процесс определения статуса. Во многих случаях у них отсутствует реальная поддержка принципов и целей, лежащих в основе этого процесса. Поэтому громкие слова в поддержку процесса осуществления стандартов не воплощаются в глубокую приверженность достижению конкретных результатов. Это касается политических лидеров, как входящих в состав правительства, так и не входящих в него. Отсутствие недвусмысленных сигналов из Приштины отражается на деятельности муниципальных органов. Во многих случаях прогресс достигается лишь благодаря международному давлению, а не инициативам, осуществляемым на местах.

16. Осуществление стандартов является сложным и многогранным процессом. В докладе, представленном в прошлом году, подчеркивалось, что он должен стать не техническим и бюрократическим, а именно политическим процессом, направленным на достижение результатов. Этот аспект по-прежнему вызывает озабоченность. В связи с этим важно добиться того, чтобы сам процесс не привлекал к себе столь большое внимание и на него не тратилось столько энергии, поскольку это отвлекает внимание от того воздействия, которое этот процесс должен оказывать на жизнь людей там, где они проживают. Он должен также позволять уделять особое внимание тем важнейшим областям, где на любом этапе этого процесса могут возникать различные проблемы. Здесь необходим всеобъемлющий подход, в соответствии с которым каждый стандарт поддерживает другие стандарты, и все они оцениваются в этом более широком контексте.

Задачи

Создание институциональной основы

17. Непреложным условием развития демократического общества, здоровой экономики и соблюдения правозаконности является наличие должным образом функционирующих институтов. После завершения конфликта в 1999 году в Косово образовался полный институциональный вакуум. На сегодняшний день в крае создан полный комплекс новых институтов, и это является огромным достижением. На центральном, а также на местном уровнях созданы исполнительные, законодательные, судебные и другие органы. В конце нынешнего года планируется создать новые министерства. Постепенно формируется гражданская служба. За последнее время в Косово была осуществлена передача суще-

ственного объема полномочий. Местные руководители постепенно берут на себя ответственность за деятельность своих институтов. За короткий период времени в Косово повысился уровень демократии. Кроме того, значительный прогресс был достигнут в деле разработки устойчивой законодательной основы. Скупщина, правительство и МООНК активно занимаются законодательной деятельностью, которая охватывает основные области общественной жизни и экономики.

18. Выборы в Скупщину, состоявшиеся в октябре 2004 года, также являются существенным достижением. Они были свободными, справедливыми и транспарентными и первыми выборами, которые были в основном организованы властями Косово. После этих выборов зрелость Скупщины подверглась новому испытанию в виде сильной оппозиции, противостоявшей правящей коалиции. Обеим сторонам, а также руководству Скупщины пришлось учиться тому, как выступать в их новой роли, что оказалось довольно трудным делом. В Косово пока еще не сформировалась парламентская культура, однако работа Скупщины постоянно улучшается.

19. Созданию новых институтов препятствует распространенная среди политиков устойчивая тенденция считать себя ответственными перед их политическими партиями, а не перед народом, которому они служат. Политические партии склонны рассматривать новые институты и гражданскую службу в качестве «своей» вотчины. Поэтому назначения на должности, как правило, осуществляются на основе политической или клановой принадлежности, а не компетентности претендентов. Многие гражданские служащие обеспокоены этой неспособностью проводить различие между политическими властями и гражданской службой, а также тем, что это препятствует формированию долговечной и устойчивой администрации. В Косово в основном созданы механизмы отчетности, которые призваны устранять недостатки и обеспечивать соблюдение действующих законов и процедур. Однако эти механизмы не обеспечивают надлежащую защиты. Помимо этого имеются многочисленные свидетельства недостаточного уважения сербского языка в качестве второго официального языка временных учреждений.

20. В течение последних пяти лет в Косово были созданы комплексные системы образования и здравоохранения, а также другие общественные службы, однако качество предоставляемых ими услуг имеет серьезные недостатки. Уровень медицинского обслуживания довольно низкий и в ряде случаев больше соответствует стандартам развивающихся стран. В системе образования необходимо срочно провести модернизацию и деполитизацию. Вместе с тем тот факт, что услуги в области здравоохранения и образования предоставляются теперь почти на всей территории Косово, является существенным достижением.

21. Косовские сербы предпочитают не участвовать в работе центральных политических институтов, при этом они создали и поддерживают параллельные структуры, предоставляющие услуги в сфере здравоохранения и образования. К представителям косовских сербов много раз обращались с призывами включиться в работу центральных политических институтов, однако все эти призывы оказывались безрезультатными. Эти призывы в первую очередь касаются Скупщины, поскольку участие в правительстве, сформированном двумя партиями косовских албанцев, заявленной целью которого является независимость

Косово, было бы еще более проблематичным. Косовские сербы опасаются, что они будут создавать лишь видимость участия в любом политическом институте центрального уровня, не располагая при этом почти никакими возможностями для достижения ощутимых результатов. Их опасения вполне понятны, однако косовские албанцы не сделали практически ничего для того, чтобы их развеять. Вместе с тем косовские сербы лишь выиграют от возвращения их представителей в Скупщину. Партии косовских албанцев могли бы стимулировать такой процесс, заявив о том, что они будут уважать косовских сербов и другие общины меньшинств в качестве выразителей вполне законных интересов и не будут считать их лишь небольшой группой голосов, численность которых они могут легко превысить. Негативное отношение властей в Белграде, в том числе отказ поддержать участие косовских сербов в выборах в 2004 году, в значительной степени способствовало тому, что косовские сербы не представлены в центральных политических институтах. Для Белграда пришло время отказаться от этой позиции. Если бы косовские сербы участвовали в этих выборах, они смогли бы, благодаря зарезервированным для них местах и местам, полученным в результате выборов, оказывать влияние на обсуждение вопросов в Скупщине и даже на формирование правительства.

22. В организационных структурах временных органов также числится небольшое число косовских сербов и представителей других меньшинств. Это особенно заметно в старшем руководящем звене. Привлечение меньшинств в очень многих случаях рассматривается лишь в плане заполнения квот, а не в целях обеспечения их полноценного участия. Косовским албанцам необходимо активизировать свои усилия для создания многоэтнической гражданской службы. Однако косовские сербы и другие меньшинства должны также продемонстрировать свой интерес к занятию должностей в правительственных структурах и быть готовыми принимать активное участие в их работе.

23. Параллельные структуры в сфере здравоохранения и образования, действующие в районах, населенных косовскими сербами, финансируются в основном сербским правительством. Существование этих структур является своего рода политической демонстрацией, а также свидетельством отсутствия доверия между двумя общинами. Для Белграда существование этих структур является одним из средств оказания политического влияния. Нынешняя проблема существования параллельных структур во многих отношениях аналогична проблеме параллельных структур косовских албанцев, которые существовали до 1999 года. На сегодняшний день эти параллельные структуры, вероятно, являются единственным реальным средством обеспечения соответствующих услуг для косовских сербов. Решение проблемы параллельных структур потребует от правительства серьезных и практических стимулов, а также ее деполитизации всеми сторонами. Она относится к числу проблем, которые, по всей вероятности, могут быть решены лишь в процессе определения будущего статуса.

24. Новые институты Косово функционируют очень неровно. Ощущается существенная нехватка опыта и знаний. Создание новых институтов и передача полномочий должны осуществляться одновременно с целенаправленной международной поддержкой созданию потенциала. Международные усилия, как это часто бывает в постконфликтных ситуациях, носят спорадический характер и осуществляются в рамках краткосрочных инициатив со стороны, а не в рамках удовлетворения долгосрочных потребностей в самих институтах. В настоящее время правительство разработало свою собственную программу соз-

дания потенциала, стремясь взять на себя бóльшую ответственность за этот процесс. Однако формирующееся чувство ответственности на местном уровне ни в коей мере не сократит потребности в международной поддержке. Создание потенциала потребует долгосрочной деятельности. Ценный и долгосрочный вклад в создание потенциала внесет университет, который нуждается в более эффективном управлении и деполитизации.

25. В процессе своей эволюции, начавшейся в противоречивом прошлом, Корпус защиты Косово (КЗК) совершенствовал свою деятельность по выполнению своего мандата в качестве гражданской организации, реагирующей на чрезвычайные ситуации. Усилия КЗК, направленные на осуществление своего стандарта, предпринимаются в значительной степени благодаря его руководству. В последнее время КЗК повысил свой профессиональный уровень. Корпус оказывает помощь в восстановлении различных объектов и уже приступил к набору в свои ряды представителей меньшинств, что является довольно трудной задачей. К Корпусу по-прежнему нет никакого доверия, особенно у косовских сербов. Проблема КЗК связана с его происхождением и надеждами многих на его возможную роль в будущем. С учетом сложности этого вопроса его необходимо будет решать в контексте процесса определения будущего статуса и с учетом будущих потребностей Косово.

Экономическая задача

26. Нынешняя экономическая ситуация в Косово оказывает весьма существенное негативное воздействие на создание жизнеспособных институтов и качество услуг. На сегодняшний день экономическая ситуация по-прежнему остается крайне сложной. Несмотря на некоторый прогресс значительная часть населения проживает в условиях нищеты, при этом в крае сохраняется высокий уровень безработицы. Такое положение сказывается на большинстве населения Косово. В значительно большей степени это положение сказывается на общинах меньшинств и особо уязвимых группах.

27. Одним из аспектов, внушающих наибольшую обеспокоенность, является прогноз в отношении объема поступлений в государственный бюджет в 2006 году. По нынешним оценкам, объем этих поступлений будет далеко недостаточным для покрытия периодических расходов и инвестиций. Таким образом, следует ожидать серьезного бюджетного дефицита. Правительство должно принять меры по созданию более совершенной системы сбора налогов и платы за коммунальные услуги, а также легализировать теневую экономику. Эти усилия позволят увеличить объем поступлений в бюджет Косово и уменьшить его зависимость от международной помощи.

28. Энергетический сектор является одним из самых перспективных в долгосрочном плане активов Косово, при этом он также является одним из наиболее проблемных секторов. Косовская энергетическая компания (КЭК) сталкивается с такими проблемами, как устаревшая технология, отключения подачи электроэнергии и полное отсутствие поступлений от потребителей ее электроэнергии. Прошлой зимой в ряд деревень была прекращена подача электроэнергии, поскольку их жители не платили за нее. Нынешней зимой следует ожидать аналогичных отключений. Однако эти отключения не следует считать межэтнической проблемой, поскольку с ней сталкиваются все общины.

29. В сфере экономики имеются и важные позитивные сдвиги. После завершения в 1999 году вооруженного конфликта в Косово почти не существовало ни экономических структур, ни законодательства. На сегодняшний день такие структуры уже созданы, и во многих важных областях действует современное законодательство. Важными достижениями, способствующими потенциальному экономическому развитию, являются создание регулирующих органов и дальнейшее развитие банковского сектора. В сотрудничестве с международными и местными специалистами должным образом функционирующее министерство финансов и экономики разработало основу для управления современной экономикой. Когда будет завершена работа над планом развития Косово, он также станет ценным инструментом определения путей развития экономики в будущем.

30. В настоящее время после продолжительных задержек активно осуществляется процесс приватизации. Косовское траст-агентство полагает, что к следующему весеннему периоду будет приватизировано 90 процентов общей балансовой стоимости государственных предприятий. Этот процесс может оказать непосредственное позитивное воздействие на экономику Косово, поскольку на сегодняшний день многие государственные предприятия не работают. Большинство приватизируемых предприятий переходит в собственность косовских албанцев, проживающих в Косово или за рубежом. Высокопоставленные правительственные должностные лица обеспокоены тем, что многие инвестиции не приведут к расширению продуктивной торгово-промышленной деятельности. Существует потенциальная возможность использования процесса приватизации для отмывания денег. Кроме того, важно учитывать последствия этого процесса для различных этнических групп. Процесс приватизации может привести к дискриминации по этническому признаку в сфере трудоустройства и отразится на экономической самостоятельности общин меньшинств. Необходимо продолжать осуществление этого процесса, однако учитывать при этом интересы меньшинств как во время этого процесса, так и после него. Этому могло бы способствовать более конструктивное участие Белграда в процессе приватизации.

31. Косово располагает ценными и неосвоенными природными ресурсами, в частности лигнитом и другими полезными ископаемыми, а также существенным сельскохозяйственным потенциалом. При наличии более современной технологии и инфраструктуры запасы лигнита могут позволить Косово экспортировать электроэнергию в регионе, испытывающем ее дефицит. Решение вопросов, касающихся прав собственности, будет способствовать продуктивному использованию необрабатываемых земель, что позволит Косово уменьшить нынешний недопустимо большой объем импорта сельскохозяйственных продуктов.

32. Экономическая ситуация в Косово характеризуется не только наличием серьезных краткосрочных проблем, но и благоприятными долгосрочными перспективами. Если в Косово начнется процесс определения его будущего статуса, это, безусловно, окажет позитивное воздействие на его экономику. Этот процесс создаст основания для оптимизма и уверенности в будущем. Определение будущего статуса создаст более прочную основу для инвестиций, кредитов и сотрудничества с международными субъектами. Однако власти Косово должны понять, что в решении своих проблем, они не могут зависеть от международного сообщества. Они должны сами принимать меры по устранению

недостатков, например добиваться увеличения объема поступлений в бюджет края. Кроме того, инвестиции и интеграция не будут зависеть лишь от статуса. Они будут также зависеть от предсказуемости и стабильности Косово и от соблюдения в нем правозаконности.

Укрепление законности

33. Положение в области соблюдения законности зависит от эффективности учреждений и жизнеспособности экономики. Оно также зависит от развития правовой базы, и в этой области достигнут значительный прогресс. Сегодня главная проблема заключается в недостаточной способности и готовности обеспечивать соблюдение законодательства на всех уровнях. Законность недостаточно упрочилась, а механизмы ее укрепления достаточным образом не развиты.

34. Косовская полицейская служба (КПС), самая многоэтническая из всех косовских институтов, постепенно приступает к выполнению новых и все более сложных задач, включая пресечение массовых беспорядков. На территории Косово правоохранительные функции были переданы КПС, при этом международная полиция выполняет контрольную функцию. Она снискала большое уважение населения благодаря работе, которую она ведет в борьбе с общеуголовными преступлениями в рамках одной этнической общины. КПС по-прежнему сталкивается с трудностями в борьбе с преступлениями, носящими более серьезный характер или сопряженные с этническими элементами.

35. Система отправления правосудия в Косово в общем считается самым слабым косовским учреждением. Система гражданского судопроизводства вызывает особую озабоченность; число не рассмотренных ею дел в настоящее время составляет несколько десятков тысяч. Это негативно сказывается на каждом жителе Косово, законности и правопорядке и способствует созданию атмосферы безнаказанности. Многие из ожидающих рассмотрения дел связаны с имущественными претензиями, выдвинутыми представителями меньшинств.

36. КПС и система правосудия с трудом борются с серьезными преступлениями, включая организованную преступность и коррупцию. На их деятельности негативно сказывается семейная или клановая солидарность, запугивание свидетелей, а также сотрудников правоохранительных и судебных органов. Что касается преступлений на межэтнической почве, то результаты деятельности правоохранительных органов также низки. К ответственности привлекается весьма незначительное число лиц, совершивших серьезные преступления. Кроме того, редко осуществляется судебное преследование за иные преступления, такие, как кража домашнего скота и сельскохозяйственной техники, принадлежащих меньшинствам, и незаконное использование сельскохозяйственных угодий. Это усиливает чувство того, что преступники могут действовать безнаказанно.

37. Отмечалось, что самыми большими угрозами стабильности в Косово и жизнеспособности его институтов являются организованная преступность и коррупция. Международное сообщество расследовало несколько получивших широкую огласку дел, связанных с организованной преступностью, включая торговлю людьми и наркотиками, и виновные предстали перед судом. Эти кон-

кретные дела подтверждают, что организованная преступность представляет собой серьезную угрозу для Косово.

38. Коррупция получила широкое распространение в Косово, однако ее масштабы оценить трудно. В отдельных областях, таких, как таможенная служба, были предприняты серьезные усилия для борьбы с институциональной коррупцией благодаря внедрению эффективных систем привлечения к ответственности. Правительство не предприняло необходимых административных и законодательных мер для борьбы с коррупцией и ее профилактики во временных органах власти. Закон о борьбе с коррупцией существует, однако Управление по борьбе с коррупцией еще не создано. Этот процесс идет медленно, и не ощущается убедительная приверженность. В течение прошедших шести лет международная полиция, прокуроры и сотрудники разведведомств пытались, правда безуспешно, глубже вникнуть в проблему коррупции. Провалу этих усилий способствовали клановая солидарность, закон молчания, лингвистические проблемы и неопытность сотрудников местных правоохранительных органов. Прогресса в этой области можно добиться посредством совместных усилий международного сообщества и косовских властей, в полной мере приверженных этой задаче. Такие усилия наверняка окажут значительное воздействие и продемонстрируют готовность бороться с подобными преступлениями.

39. Косовская полиция и судебная система являются непрочными учреждениями. Поэтому необходимо с большой осторожностью подходить к дальнейшей передаче функций в этих областях. Во главе новых министерств юстиции и внутренних дел должны быть поставлены руководители, пользующиеся высокой степенью доверия со стороны всех общин и всех политических партий. Таких людей будет трудно найти. В глубоко расколотом обществе, которое по-прежнему оправляется от постконфликтной травмы, эти оба министерства легко могут оказаться в положении, когда они будут рассматриваться как попавшие под контроль одной политической партии или одной этнической группы. Передача полномочий в таких деликатных областях не может осуществляться без жесткой политики в области надзора, функционирования и применения санкций. Многоэтнический состав КПС и доверие к ней являются непрочными. Передача функций в этой области может оказать центробежное воздействие на КПС, что создаст трудности с точки зрения сохранения ее многоэтнического состава. Острота этой проблемы еще более усилится в период, когда переговоры о возможном будущем статусе будут влиять на ее многоэтнический состав.

40. С учетом ограниченных возможностей полиции и судебной системы необходимо обеспечивать дальнейшее присутствие международной полиции с исполнительными функциями в деликатных областях. Потребуется также дальнейшее присутствие международных судей и прокуроров для рассмотрения дел, связанных с военными преступлениями, организованной преступностью и коррупцией, а также сложных межэтнических дел. Проводимое в настоящее время сокращение числа международных судей и прокуроров является преждевременным, и его необходимо срочно пересмотреть. В результате таких сокращений еще более снизится степень доверия к системе правосудия, а также степень доверия населения в целом и общин меньшинств в частности. Имеется мало оснований считать, что в ближайшем будущем местные судьи и прокуроры смогут выполнять функции, которые в настоящее время осуществляет международный персонал.

41. Необходимо также проявлять осторожность в отношении будущего школы Косовской полицейской службы. Это одно из наиболее успешных начинаний международного сообщества в Косово. Время для замены международного административного персонала этой школы еще не настало. Полицейские должны проходить подготовку и рассматриваться как проходящие подготовку в политически нейтральной среде. Только таким образом будет обеспечена многоэтничность состава КПС и повысится уровень доверия к ней со стороны всех общин.

42. Для укрепления законности также необходимо укреплять правозащитные механизмы. Нынешний план создания консультативной коллегии по правам человека может способствовать усилению защиты прав человека. Следует также рассмотреть вопрос о создании специальной коллегии по правам человека при Верховном суде.

43. В настоящее время одним из главных правозащитных механизмов в Косово является Управление омбудсмена. В нынешних условиях применительно к правам человека важно не ослабить этот институт при передаче его функций на местный уровень. Международное сообщество должно обеспечить, чтобы его нынешние полномочия и функции не были размыты, и добиваться того, чтобы доверие к этому механизму сохранилось.

Задачи в сфере межэтнических отношений

44. В резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности особо подчеркивается необходимость сохранения Косово как многоэтнического общества. Эта задача состоит из нескольких следующих компонентов: обеспечение безопасности, защита имущественных прав, содействие возвращению и защита самобытности общин меньшинств. К сожалению, для создания основы многоэтнического общества было сделано мало. Косовские лидеры и международное сообщество должны предпринять неотложные меры для исправления этой безрадостной картины.

Безопасность

45. Что касается безопасности, то в целом обстановка стабильна. Уровень зарегистрированной преступности, включая преступления на межэтнической почве, является низким. В общем политические лидеры придают большое значение поддержанию стабильности и безопасности. Они понимают, что любая вспышка насилия может нанести серьезный ущерб международной репутации Косово и их политическим устремлениям. СДК, выполняя свои функции по обеспечению общей безопасности, стали более эффективными и способны осуществлять быстрое реагирование на всей территории Косово. КПС лучше обучена и снаряжена. Тем не менее ситуация остается неустойчивой, о чем свидетельствуют события последних двух недель.

46. На местах положение является сложным и тревожным, особенно для общин меньшинств. Статистические данные легко могут вводить в заблуждение. В то время как показатель зафиксированных преступлений на этнической почве является низким, зачастую не фиксируются случаи низкоинтенсивного межэтнического насилия и инцидентов. Они не фигурируют в статистических данных. Очень часто происходят случаи преследований, грабежей, похищения скота и другие аналогичные инциденты. Это происходит наряду с широко рас-

пространенным незаконным захватом собственности, особенно сельскохозяйственных земель, из-за чего перекрывается доступ к такой собственности и возможность безопасно использовать или возделывать ее. Косово также является малым регионом, где происходящие в одном месте инциденты быстро становятся известными в других точках. В этой ситуации общины меньшинств, особенно косовские сербы, испытывают нечто большее, чем чувство небезопасности. В действительности, это сочетание реальности и восприятия. Для устранения этого важно более активно осуществлять судебное преследование преступников. Если преступники находятся на свободе, господствует чувство безнаказанности. Когда преступники располагают свободой передвижения, трудно убедить потерпевшего в том, что он обладает такой же свободой.

47. Незначительное число зафиксированных инцидентов на этнической почве отчасти также связано с тем фактом, что, как правило, меньшинства избегают общения с представляющим большинство населением или сводят его к минимуму. Трудно ожидать, что общины меньшинств будут рисковать, для того чтобы убедиться в том, являются ли свобода передвижения и безопасность иллюзией или реалией. Вместе с тем властям в Белграде следует воздерживаться от подстрекательских комментариев или преждевременной реакции на связанные с насилием инциденты. Заявления подобного рода также способствуют формированию небезопасной обстановки.

Имущественные права

48. Обеспечение имущественных прав является одной из наиболее неотложных задач с точки зрения создания подлинно многоэтнического общества. Это общий вопрос законности и правопорядка, затрагивающий все общины. Однако он является чрезвычайно важным для общин меньшинств, особенно косовских сербов, и для их перспектив в плане возвращения и выживания. В настоящее время имущественные права не соблюдаются и не обеспечиваются. Широко распространенным явлением является незаконное строительство и занятие домов, сельскохозяйственной и коммерческой собственности.

49. По-прежнему незаконно занято большое число сельскохозяйственных объектов и коммерческих предприятий. Это представляет собой серьезное препятствие для возвращения людей и обеспечения устойчивых средств к существованию. Хотя суды вынесли решения по большинству претензий, связанных с правами на жилищную собственность, выполнено менее половины решений. В местных судах наблюдается серьезное отставание в рассмотрении связанных с имущественными спорами дел, число которых составляет десятки тысяч. Нельзя допустить, чтобы такое положение сохранялось. Правительство и международное сообщество должны в неотложном порядке решить этот вопрос и найти альтернативные пути для урегулирования сохраняющихся споров и выполнения вынесенных решений.

Процесс возвращения

50. Отсутствие безопасности и нарушение имущественных прав, а также неопределенность относительно будущего очень сильно повлияли на тот факт, что в общем процесс возвращения практически остановился. Ощущается сильное чувство того, что преступники уходят от наказания и что возможности обеспечения устойчивых средств к существованию очень ограничены. Подав-

ляющее большинство людей, которые покинули Косово после июня 1999 года, не вернулось. Большинство тех людей, которые покинули Косово после насилия в марте 2004 года, возвратилось, хотя некоторые из них вновь покинули свои дома. Даже если дома и многие пристройки к настоящему времени восстановлены, возвратившиеся лица считают, что компенсация в виде подъемного пособия в размере 2000 евро не является достаточной для покрытия потери движимого имущества. Для обеспечения жизнеспособности процесса возвращения необходимы поддержка и забота в течение более длительного периода времени, особенно в том, что касается облегчения доступа к услугам и возвращения земель. Необходимо уделять больше внимания также тем, кто остался. Способность обеспечивать средства к существованию имеющихся общин должна стать неотъемлемой частью стратегии возвращения. Когда какая-либо семья уезжает, вероятность возвращения в ее деревню или город уменьшается.

51. Косовские албанские лидеры заявили о своей приверженности процессу возвращения. Однако это «приштинская реалия». Реальное положение дел на местах отличается. Положение в плане безопасности, недостаточный доступ к системе правосудия, отсутствие защиты имущественных прав и неопределенность политических и экономических перспектив не способствуют возвращению людей. Кроме того, общая атмосфера во многих местах не способствует возвращению. Многоэтничность часто не рассматривается в качестве одной из целей. С некоторыми исключениями косовские сербы будут в силу этого возвращаться лишь в те места, где они смогут сообща иметь доступ к своим собственным услугам. Незначительное число косовских сербов по-прежнему живет в городских районах с косовским албанским населением, и возвращение становится все более сложным, поскольку давление со стороны представляющей большинство общины увеличивается, а средства для экономического выживания уменьшаются.

52. Хотя достоверные общие статистические данные найти трудно, широко распространено мнение, в том числе среди членов международного сообщества, согласно которому в настоящее время число косовских сербов, покидающих Косово, больше, чем число возвращающихся. Поступали сообщения о том, что все большее число вернувшихся лиц продают свое имущество и вновь уезжают.

53. На процессе возвращения также негативно сказывается тот факт, что помощь оказывается только тем, кто возвращается в свои родные места. Например, маловероятно, что те, кто покинул Приштину в 1999 году, вернутся в свои родные места в обозримом будущем. Однако они могут пожелать поселиться в других местах в Косово. Следует рассмотреть более гибкую политику в области оказания помощи, с тем чтобы возвращающиеся лица могли селиться в местах по своему выбору. Это позволит возвращающимся лицам создавать более жизнеспособные общины в Косово. Поэтому помощь будет оказываться людям в тех местах, где они могут жить, а не только там, где они жили. Это сложный вопрос, поскольку более гибкая политика может также ненадлежащим образом использоваться в политических играх и для достижения политических целей. Она не может означать отказ от обязательств по отношению к тем, кто желает вернуться в свои дома и нуждается в поддержке для реализации своих чаяний. Она не может заменить нынешнюю политику и должна дополнять ее.

54. Положение внутренне перемещенных лиц в Косово зачастую игнорируется. Тот факт, что в Косово по-прежнему существуют лагеря, является позором для властных структур и международного сообщества. Цыганские лагеря в Плементине и Зитковаце находятся в особо плачевном состоянии, и оно ухудшается из-за серьезных санитарно-гигиенических проблем. Этот вопрос нуждается в срочном решении.

Сербские православные религиозные места и учреждения

55. Сербские православные религиозные места и учреждения являются чрезвычайно важным элементом духовной структуры косовского сербского общества. Способность косовской сербской общины в Косово к выживанию зависит от сохранения ее культурного и религиозного наследия. Однако сербские православные места также представляют собой нечто большее, чем важную часть сербской самобытности. Они являются частью всемирного культурного наследия. В период с 1999 года многие из этих мест были серьезно повреждены или разрушены. Наконец, сейчас должно начаться их восстановление. Вместе с тем они по-прежнему будут нуждаться в защите. В то время как готовность СДК продолжать защиту религиозных мест имеет существенно важное значение, решение этого вопроса в долгосрочной перспективе не может основываться на применении вооруженных сил.

56. Необходимо создать «защитное пространство» вокруг этих мест, с тем чтобы они были менее уязвимы по отношению к политическим манипуляциям. Необходимо разработать механизмы, благодаря которым сербские православные места в Косово находились бы под определенного рода международной защитой. Это будет включать в себя гарантирование доступа, имущественные права и устойчивость общинного существования. Важно не только защищать отдельные места в качестве культурных и религиозных памятников, но и в качестве существующих общин. Совет Европы и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) обладают специальным опытом в этой области, и им следует предложить сыграть их роль в формировании таких механизмов.

57. В настоящее время на сербскую православную церковь оказывается давление, с тем чтобы изменить ее образ. Помимо запугивания и угроз, предпринимаются попытки переписать историю и исказить истоки сербского православного наследия. Она видит, как непротиворечивые и нейтральные названия улиц вблизи ее мест меняются и «албанизируются». Косовским албанским лидерам необходимо принять меры и положить конец такой деятельности.

Децентрализация

58. Для обеспечения стабильного возвращения и наличия жизнеспособных общин меньшинств потребуется процесс децентрализации. Он расширит возможности неалбанских общин в Косово отстаивать свою самобытность и образ жизни, укрепит веру в будущее и будет стимулировать их к более активному участию в деятельности косовских структур управления.

59. Еще в 2002 году косовским сербам было обещано, что, если они примут участие в выборах и деятельности временных институтов, то будет проведена децентрализация. Однако вплоть до недавнего времени наблюдалось отсутствие реальных усилий и политической воли. Летом 2005 года стремление до-

биться быстрых результатов привело к принятию менее масштабного подхода и проведению недостаточных консультаций с соответствующими сторонами. В итоге было достигнуто слишком мало и слишком поздно. Был достигнут прогресс в отношении осуществления экспериментальных проектов в интересах несербских областей. Однако выход из нынешнего тупика с проектами в районах, где большинство составляют косовские сербы, вряд ли будет найден.

60. В настоящее время децентрализация должна осуществляться в более широких рамках, и она должна привести к предметному распределению полномочий и расширению функций на местном уровне. Такие рамки должны включать в себя несколько новых муниципалитетов, в которых, в частности, косовские сербы будут составлять достаточное большинство. Они могли бы включать в себя расширение полномочий в таких областях, как правоохранительная деятельность, правосудие, образование, культура, средства массовой информации и экономика, включая назначения на ключевые должности. Они позволяли бы установить горизонтальные связи между муниципалитетами, в которых косовские сербы составляют большинство. Можно также было рассмотреть вопрос об установлении особых связей с Белградом, не наделяя при этом Белград какими-либо властными полномочиями в таких общинах. Широкомасштабный план децентрализации, предусматривающий особые полномочия, выходящие за рамки полномочий, которыми наделяются все другие муниципалитеты, не должен ущемлять центральные институты в Косово или ослаблять власть Приштины. Они должны предусматривать эффективные институциональные гарантии для меньшинств, усиливать доверие к косовским центральным институтам и способствовать формированию ситуации, в которой такие муниципалитеты находятся под властью Приштины. Они также способствовали бы поглощению параллельных структур законными образованиями.

61. Международное сообщество должно быть готово оказывать помощь в создании механизмов для более широкой децентрализации. Уроки следует извлечь из аналогичных, хотя и не идентичных процессов в бывшей югославской Республике Македония и южной части Сербии. В обоих случаях международное сообщество оказало активную помощь местному албанскому населению в предоставлении ему возможности для защиты своих интересов и сохранении своей самобытности в многоэтнической обстановке. Теперь международное сообщество должно проявить готовность действовать с той же решимостью для защиты интересов косовских сербов и других общин меньшинств.

Задачи на будущее

Процесс определения будущего статуса

62. Как указывалось в моем прошлогоднем докладе, нет идеального времени для решения вопроса о будущем статусе Косово. Определение будущего статуса Косово остается и будет оставаться очень сложным политическим вопросом, имеющим серьезные региональные и более широкие международные последствия. Тем не менее общая оценка дает основания полагать, что время для начала этого процесса наступило.

63. С прошлого года в Косово идет политический процесс, движимый более динамичным участием международного сообщества. Он основывается на все-

объемлющей стратегии, которая открывает перед Косово политические перспективы. Этот процесс должен продолжаться. Он не должен прерываться или стопориться. Косово будет либо продвигаться вперед, либо скатываться назад. Перейдя от застоя к надежде, нельзя допустить возврата к первому.

64. Прогресс в отношении осуществления стандартов является очень неоднозначным. Срочно необходим дальнейший прогресс. Однако перенос сроков процесса определения будущего статуса вряд ли даст новые и существенные результаты применительно к осуществлению стандартов. Прогресс может быть достигнут, только если будут сохраняться политические перспективы и если международное сообщество будет готово и способно активизировать усилия и усилить давление. При условии надлежащего управления процессом определения будущего статуса, эти рамки могут использоваться для достижения дальнейшего прогресса.

65. В настоящее время в Косово и Белграде, а также в регионе существуют общие надежды на начало процесса определения будущего статуса. В ходе настоящего всеобъемлющего обзора степень готовности участников процесса определения будущего статуса постепенно менялась. Как правило, руководители в Приштине боролись друг с другом, а не готовились к принятию следующих мер. Недавно под руководством президента Косово была назначена группа по ведению переговоров в составе пяти наиболее видных косовских албанских лидеров. Среди лидеров в Белграде наблюдается сильная тенденция следить друг за другом, а не смотреть вперед. Сегодня ощущается более сильное чувство готовности и единства. Косовские сербы с неохотой собирались для обсуждения стоящих перед ними проблем. Теперь косовские сербы из всех фракций собрались вместе за одним столом. Работа над этим всеобъемлющим обзором стимулировала такое развитие событий. Однако все эти тенденции неустойчивы. Потребуются более активные усилия в Приштине и Белграде, а также со стороны косовских сербов для подготовки процесса определения будущего статуса на согласованной и единой основе.

66. Кроме того, все стороны нуждаются в ясности относительно будущего статуса Косово. Косовские албанцы ожидают, что политический процесс будет продвигаться вперед и что определение будущего статуса Косово внесет бóльшую ясность в отношении политического, а также экономического развития Косово. Косовские сербы нуждаются в такой ясности, с тем чтобы иметь возможность принимать взвешенные решения относительно своей будущей жизни. Что касается Белграда, то определение будущего статуса Косово позволит устранить важный источник внутренней политической нестабильности и будет способствовать реализации сербских европейских перспектив. Регион также выиграет от включения вопроса о будущем Косово в повестку дня. Ясность будет стимулировать региональное политическое и экономическое сотрудничество и устранит элемент нестабильности, который в настоящее время негативно сказывается на развитии региона.

67. Очень важно, чтобы процесс определения будущего статуса проходил при достаточном присутствии международного сообщества в Косово. В настоящее время усиливается синдром «косовской усталости» среди членов международного сообщества. Задержки с началом этого процесса усилят эту усталость и ослабят способность международного сообщества осуществлять этот процесс. Начало процесса определения будущего статуса заложит основу для более ак-

тивного международного участия, требующего, чтобы страны и организации вновь включили вопрос о Косово в свою повестку дня.

68. Международное сообщество привержено делу обеспечения того, чтобы в будущем Косово уважались политические, социальные и экономические аспекты прав всех этнических групп, как это предусматривается резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности. Это также должно быть отражено в усилиях, направленных на вовлечение в этот процесс общин меньшинств. Помимо Белграда и Приштины участниками этого процесса должны также стать косовские сербы. Необходимо также создать механизмы задействования меньших общин. Они часто заявляют о своей готовности содействовать процессу определения будущего статуса. Однако они также надеются на то, что в ходе этого процесса будут учтены их собственные права и роль в будущем Косово.

69. Процесс определения будущего статуса Косово будет очень отличаться от мирных процессов в других частях бывшей Югославии. В отличие от этих процессов в Косово существует незначительный массив, от которого можно было бы отталкиваться, если судить с точки зрения предыдущих мирных планов. Международное сообщество и стороны провели незначительную подготовку. Кроме того, переговоры касаются территории, которая по-прежнему является частью суверенного государства, однако временно управляется Организацией Объединенных Наций через посредство временных институтов самоуправления.

70. Отсюда вытекает необходимость двигаться вперед с осторожностью. Необходимо сделать все возможное для того, чтобы собрать все стороны вместе и обеспечивать их участие на протяжении всего процесса определения статуса. Этот элемент широкого участия должен уважаться всеми. Этот процесс не следует торопить, и надо двигаться вперед, имея перед собой четкую и общую картину необходимых действий и последствий. Такая четкая картина пока отсутствует. Конечный результат должен быть стабильным и устойчивым. Поэтому не следует устанавливать искусственные сроки. Однако после того, как процесс начнется, он не должен блокироваться и должен быть доведен до конца.

71. Как уже отмечалось, много энергии — в рамках консультаций в отношении всеобъемлющего обзора — было потрачено на создание условий, способствующих обсуждению вопроса о возможном будущем статусе. Важным элементом в этой связи стало сведение Белграда и Приштины вместе на прямых неофициальных переговорах на уровне министров. Эти встречи между соответственно министрами по вопросам местного самоуправления и министрами культуры были первыми прямыми переговорами на политическом уровне за два года. Децентрализация, а также культурные и религиозные вопросы являются существенно важными элементами любого процесса определения будущего статуса. Продолжение этих обсуждений на ранних этапах процесса стало бы одной из мер укрепления доверия и признаком готовности всех способствовать формированию стабильного и многоэтнического Косово, независимо от результатов процесса определения будущего статуса. Они должны стать структурными элементами последующих этапов этого процесса.

72. Процесс переговоров о будущем статусе должен быть также направлен на предметное задействование соседних государств. Они должны будут понимать процесс, поддерживать его и испытывать уверенность в правильности его осу-

ществления. Это будет иметь важное значение для обеспечения стабильности на протяжении всего процесса и того, что конечный результат будет способствовать восстановлению региональной стабильности. Вопрос о демаркации границы до бывшей югославской Республики Македония будет иметь особое значение и должен быть решен до завершения этого процесса.

Продолжение осуществления стандартов

73. Понадобятся активные усилия для обеспечения продолжения осуществления стандартов. Возникнет опасность того, что основное внимание будет уделяться вопросу о статусе, а не стандартам. Однако чрезвычайно важно мобилизовать достаточный объем ресурсов для обеспечения дальнейшего осуществления стандартов с неослабной энергией и более сильным чувством приверженности. Во время процесса определения будущего статуса международное сообщество будет располагать более мощными рычагами для продвижения вперед процесса осуществления стандартов. Эти рычаги должны быть использованы в полной мере. Активное осуществление стандартов сыграет существенно важную роль в укреплении доверия косовских сербов и других меньшинств в период возросшей политической напряженности. Кроме того, они будут иметь существенно важное значение для формирования доверия со стороны региона и международного сообщества.

74. В целях стимулирования процесса осуществления стандартов международное сообщество должно активизировать свои усилия в чрезвычайно важных областях и провести обзор некоторых видов нынешней практики. Необходимо ускорить работу в отношении имущественных прав, усилить политику в области возвращения, улучшить документы по вопросам прав человека, активизировать усилия в правоохранительной области в целом и обеспечить пресечение дискриминации по отношению к меньшинствам в ходе приватизации. Прогресс в этих областях обеспечит более прочную основу для процесса определения будущего статуса и повысит вероятность установления устойчивого и стабильного статуса.

Задачи в области примирения

75. В настоящее время должно начаться примирение. Основное бремя ляжет на плечи лидеров составляющего большинство населения. Те, кто хотят добиться признания, интеграции и инвестиций, должны также продемонстрировать великодушие. Косовские албанцы должны стремиться к определению своей самобытности таким образом, чтобы это не осуществлялось за счет других. Они должны осознавать то давление, которое испытывают меньшинства с точки зрения их самобытности, культуры и образа жизни. Косовские сербы и Белград должны также признать такие инициативы и принять активное участие в процессе примирения. Они должны признать, что остающиеся за пределами Косово институты в конечном счете не обеспечат им защиты, к которой они стремятся. Косовские албанцы должны повернуться лицом к другим косовским общинам, и косовские сербы должны, в свою очередь, повернуться лицом к Приштине. Все общины должны стремиться к тому, чтобы их будущее основывалось на причастности, модернизации, демократии, а не на сепаратизме и этнической принадлежности.

76. Дальнейший прогресс в деле поиска и установления личности пропавших без вести лиц станет важным вкладом в процесс примирения. Тем, кто потерял своих близких, нужна определенность, и они имеют на это право. Для удовлетворения их законных требований должны быть предприняты более активные политические усилия. Необходимо также в неотложном порядке рассмотреть возможность выделения большего объема ресурсов для урегулирования всех случаев, связанных с идентификацией личности.

77. В обозримом будущем Косово не станет местом, где косовские албанцы и косовские сербы будут существовать в качестве одной группы. Видимо, они никогда ею и не были. Тем не менее, процесс примирения должен начаться. Он должен исходить из самого Косово, и в нем должны принимать участие все общины. Международное сообщество должно поощрять примирение и оказывать активную поддержку.

Роль и обязанности международного сообщества

78. Решение приступить к процессу определения будущего статуса выведет Косово и регион на новый и сложный этап. Международному сообществу понадобятся силы для продвижения вперед процесса определения статуса. После того, как будущий статус будет определен, международное присутствие, военное и гражданское, будет нуждаться в ресурсах для управления ходом урегулирования на стабильной и упорядоченной основе.

79. Перед Организацией Объединенных Наций стоит важная и масштабная задача, заключающаяся в выполнении своего мандата в сложных условиях. Однако ее влияние в Косово уменьшается. Косово находится в Европе, где существуют мощные региональные организации. В будущем эти региональные организации, особенно ЕС, будут играть самую видную роль в Косово. Они будут иметь рычаги воздействия и смогут открыть перспективы в рамках европейского интеграционного процесса. Однако любые изменения структуры международного присутствия в Косово должны осуществляться на координированной основе для обеспечения удовлетворения нынешних и будущих потребностей и сохранения авторитета международного сообщества.

80. Процесс определения будущего статуса должен сопровождаться четкой демонстрацией международным сообществом своей решимости сохранять присутствие и поддерживать этот процесс, а также его результаты. ЕС должен в ближайшее время рассмотреть возможность наращивания своего присутствия на местах, с тем чтобы играть более активную роль в процессе осуществления стандартов, подготовиться для более долгосрочного участия и предоставить Косово ощутимые доказательства европейской приверженности. После определения статуса ожидается, что ЕС будет играть более заметную роль. Это касается правоохранительной деятельности и отправления правосудия, где потребуется дальнейшее присутствие, хотя и в меньшем объеме и более специализированное; отслеживания и поддержки процесса осуществления стандартов, который постепенно сольется с процессами в рамках ЕС; и целенаправленных усилий в области создания потенциала.

81. НАТО также следует сохранять свое присутствие. В настоящее время происходит реорганизация, которая позволит действующим под руководством НАТО СДК сохранить свой авторитет и эффективность при одновременном со-

кращении их общей численности. В настоящее время ни одна другая организация не может обеспечить такой же основы для стабильности. Контингент Соединенных Штатов в СДК играет существенно важную роль. Он станет прямой демонстрацией сохраняющейся приверженности Соединенных Штатов.

82. ОБСЕ обладает ценным опытом и знаниями, связанными с деятельностью на местах. Такое присутствие потребуется для того, чтобы международное сообщество могло отслеживать и поддерживать осуществление стандартов, укреплять доверие между этническими общинами и выявлять потребности в области создания потенциала.

83. С учетом того, что в конечном счете Организация Объединенных Наций перестанет играть ту роль, которую она играет в настоящее время, главная роль также должна быть взята на себя другими. Необходимо рассмотреть вопрос о должности Высокого представителя или об аналогичном механизме. Такие механизмы должны иметь прочную основу в ЕС при неизменной приверженности со стороны международного сообщества, особенно Соединенных Штатов. Вместе с тем международное присутствие должно обеспечиваться в духе партнерства и на основе принципа ответственности местных сторон. Каждая постконфликтная ситуация имеет свои собственные отличительные черты. Поэтому копирование опыта Боснии и Герцеговины отражало бы упрощенческий подход. Однако можно было бы предусмотреть создание механизма по типу «Боннских полномочий» в областях, связанных с межэтническими вопросами, в целях укрепления доверия и примирения.

84. Программа интеграции в международные структуры открыла бы перед Косово реальные перспективы. Стимулы должны быть четкими и ощутимыми. Расширенное присутствие ЕС в Косово стало бы весомым доказательством более сильной европейской приверженности.

85. Белград также будет нуждаться в четких стимулах к интеграции в евроатлантические рамки сотрудничества. Важнейшей вехой в этой связи является решение ЕС начать переговоры о соглашении о стабилизации и ассоциации. Однако наиболее важный стимул для Белграда будет находиться в контексте Косово, а не вне его. Самым важным элементом станут механизмы для более широкой децентрализации.

86. Определение будущего статуса Косово само по себе будет сложнейшей задачей. Международное сообщество должно сделать все от него зависящее для того, чтобы, независимо от того, каким будет решение о статусе, оно не осталось только на бумаге. Косово не может бесконечно находиться под международным управлением. Однако оно будет и впредь зависеть от значимого международного присутствия на местах. Поддержка, необходимая в столь многих областях, не может оказываться на расстоянии. Международному сообществу необходимо проявить стойкость. Начало процесса определения будущего статуса означает начало не последнего, а следующего этапа международного присутствия.

Добавление

Круг полномочий Специального посланника Генерального секретаря для всестороннего обзора положения в Косово

Цель. Всеобъемлющий обзор проводится в рамках мандата Организации Объединенных Наций в Косово в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности, который включает в себя содействие политическому процессу, направленному на определение будущего статуса Косово. Обзор станет основой для Генерального секретаря при принятии политического решения о том, существуют ли условия, благоприятствующие началу процесса определения будущего статуса.

Рамки обзора. Обзор будет осуществляться в контексте резолюции 1244 (1999) и соответствующих заявлений Председателя Совета Безопасности.

Метод и сфера охвата. Всеобъемлющий обзор будет состоять из консультаций со сторонами и основными действующими лицами на местах, а также с международным сообществом по широкому кругу вопросов для оценки нынешней ситуации и условий для возможных следующих мер в рамках процесса. Он будет направлен на политические реалии, а также на формальные предварительные условия для начала процесса определения будущего статуса на основе поступательного и действенного прогресса на пути к осуществлению стандартов. В ходе обзора будут также учитываться вопросы, касающиеся стабильности управления, включая верховенство закона и безопасность. Обзор также будет включать в себя изучение путей начала и проведения процесса определения будущего статуса.

Специальный посланник будет действовать в тесном контакте со Специальным представителем Генерального секретаря в Косово. Кроме того, он будет консультироваться, в частности, с членами Комитета Совета Безопасности, Контактной группой, соответствующими региональными организациями, сторонами, соответствующими региональными действующими лицами и другими ключевыми участниками. По просьбе Специального посланника МООНК будет оказывать необходимую поддержку и обеспечивать доступ к информации и аналитическим материалам, имеющимся в ее распоряжении.

Сроки. Начало, темпы и продолжительность всеобъемлющего обзора будут определяться Генеральным секретарем на основе консультаций, проведенных Специальным посланником, с учетом положения на местах. Предполагается, что обзор может быть завершен в сентябре.

Выводы и доклад. Специальный посланник будет непосредственно докладывать Генеральному секретарю. Специальный посланник представит Генеральному секретарю всеобъемлющий доклад об осуществлении стандартов, а также об общей ситуации в Косово и в связи с Косово.

Нью-Йорк, 13 июня 2005 года